



## Perspectives chinoises

84 | juillet-août 2004  
Varia

---

# La fragmentation du marché intérieur chinois

Pékin peine à mettre un terme au protectionnisme régional

Sandra Poncet

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/671>  
ISSN : 1996-4609

### Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

### Édition imprimée

Date de publication : 1 août 2004  
ISSN : 1021-9013

### Référence électronique

Sandra Poncet, « La fragmentation du marché intérieur chinois », *Perspectives chinoises* [En ligne], 84 | juillet-août 2004, mis en ligne le 01 juillet 2007, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/671>

---

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

© Tous droits réservés

---

# La fragmentation du marché intérieur chinois

Pékin peine à mettre un terme au protectionnisme régional

Sandra Poncet

---

- 1 Le degré d'intégration du marché intérieur chinois revêt une importance particulière depuis l'entrée de la Chine dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En effet, l'ouverture du marché chinois aux entreprises étrangères ne peut être effective que si le libre-échange est assuré à l'intérieur du pays. La volonté des autorités centrales de mettre un terme aux pratiques protectionnistes locales est devenue manifeste avec l'engagement pris envers leurs partenaires de l'OMC d'assurer le libre accès et la libre circulation des biens, services et capitaux. La crainte des dirigeants chinois que les entraves internes ne soient une source de friction avec leurs partenaires semble expliquer les mesures récentes.
- 2 La promotion de l'intégration économique intérieure a été mise en avant lors du troisième plénum du XVI<sup>e</sup> comité central du Parti communiste chinois (PCC), consacré au perfectionnement de l'économie de marché socialiste, en octobre 2003 à Pékin. Le protectionnisme local est apparu en première ligne des préoccupations, alors que les dirigeants ont pour objectif l'approfondissement des réformes, un développement plus équilibré et le maintien d'un rythme de croissance soutenu pour absorber la main-d'œuvre libérée par les restructurations de l'agriculture et des entreprises d'Etat.
- 3 Un mémorandum de la Banque mondiale publié en octobre 2003 abonde dans ce sens : « Un marché intérieur flexible et intégré est vital pour le développement de la compétitivité et de la croissance chinoises, ainsi que pour l'ajustement structurel de l'économie chinoise. Un marché intérieur des biens et des services libre et intégré, ainsi qu'une libre entrée et sortie des entreprises, permettent aux entreprises les plus productives d'accroître et d'exploiter les économies d'échelle, facilitent la diffusion des technologies, et stimulent les améliorations de productivité qui augmentent la compétitivité des entreprises et la croissance. (...) De la même manière, l'ajustement structurel en cours est d'autant plus susceptible de produire des résultats durables dans

le long terme s'il a lieu dans un marché intérieur intégré et fonctionnant selon les lois du marché »<sup>1</sup>.

- 4 La fragmentation de l'économie chinoise dans un contexte de plus en plus globalisé est également problématique pour le maintien de la stabilité macro-économique. Une intégration limitée – voire en recul – des marchés provinciaux chinois suggère une capacité limitée des provinces à absorber les chocs asymétriques<sup>2</sup>. Pour certains auteurs, des discontinuités importantes induites par les frontières provinciales pourraient même remettre en cause l'unité nationale<sup>3</sup>.
- 5 Cet article<sup>4</sup> analyse le degré d'intégration du marché intérieur chinois. Il entend tout d'abord identifier les causes du protectionnisme local, puis retracer l'évolution de l'intégration commerciale des provinces au cours des années 1990 sur la base de données d'échanges intra-provinciaux. Comme l'a montré Barry Naughton<sup>5</sup>, l'examen des échanges entre les provinces est le moyen le plus direct d'étudier l'intégration régionale. Cette démarche permet aussi d'analyser l'importance du commerce intérieur en Chine au regard du commerce international.

**Une filature à Suzhou. Les régions élevant les vers à soie sont allées jusqu'à déployer des forces armées et des milices à leurs frontières**



© Imaginechina

**La montée du protectionnisme local à la fin des années 1980**

- 6 Le commerce entre provinces s'est beaucoup développé après le lancement des réformes à la fin des années 1970. Mais dix ans plus tard, des problèmes liés à la décentralisation et à des distorsions du système de prix ont entravé ces échanges. Andrew Wedeman décrit les deux étapes du développement de ce protectionnisme<sup>6</sup>. Tout d'abord, entre 1987 et 1989, les guerres inter-régionales pour l'approvisionnement en ressources se multiplient. Les régions productrices de matières premières bloquent, voire interdisent, l'exportation

de ressources rares. Les régions manufacturières, voyant leur approvisionnement en intrants essentiels menacé, lancent alors des contre-offensives, déclenchant de véritables conflits. Les querelles portent sur une multitude de produits allant d'intrants stratégiques pour l'industrie (coton, soie, tabac, laine et thé) à des denrées alimentaires (céréales, œufs, porc) en passant par des spécialités aromatiques locales (huile de menthe, anis...).

- 7 Les guerres de la laine constituent un bon exemple<sup>7</sup>. Elles ont éclaté dans les provinces productrices, essentiellement dans le Nord-Ouest (Mongolie intérieure, Gansu, Ningxia, Qinghai et Xinjiang). Ces provinces ont adopté une politique de « production, utilisation et vente locales » qui nécessitait une limitation des exportations vers le reste du pays afin de satisfaire la demande croissante des transformateurs de laine locaux. L'introduction de quotas de production s'est accompagnée de restrictions aux exportations (tarifaires et non tarifaires). La même logique est à l'origine des guerres de la soie qui se sont déroulées en 1988 entre le Sichuan, principal producteur de cocons, et les provinces côtières utilisatrices (Guangdong, Jiangsu et Zhejiang). Les régions élevant les vers à soie sont allées jusqu'à déployer des forces armées et des milices aux frontières pour empêcher les provinces côtières, qui avaient les ressources pour proposer de meilleurs prix, d'acquérir les cocons. La guerre du riz entre le Guangdong et la province productrice du Hunan en 1988, ou encore la guerre des céréales entre 1987 et 1989 entre le Fujian et les provinces productrices comme le Hubei, le Zhejiang, le Jiangxi, l'Anhui ou Henan illustrent également les tensions nées des distorsions du système de prix et des divergences d'intérêts entre provinces.
- 8 Fin 1989, apparaît une deuxième forme de protectionnisme régional, qui concerne cette fois les importations en provenance d'autres provinces. Les gouvernements locaux, confrontés à l'accumulation de stocks et à des restrictions budgétaires, dues à la récession et à la politique de rigueur monétaire poursuivie par le Premier ministre Li Peng, restreignent ou interdisent l'importation de nombreux produits. Lors de la récession fin 1989, les provinces côtières manufacturières inondent l'intérieur du pays de leurs stocks invendus. De nombreuses provinces intérieures établissent des listes de biens dont l'importation est prohibée et mettent en place des « postes d'inspection » pour collecter taxes et amendes. Les restrictions portent essentiellement sur des biens manufacturés, notamment les téléviseurs, l'électroménager, les bicyclettes, la hi-fi ou le matériel électrique. La quasi-totalité des provinces, même les plus ouvertes comme le Guangdong ou Pékin, ont eu recours à des mesures protectionnistes. Pékin a ainsi limité en 1992 les importations de bois en provenance du Hebei. Toutefois ce genre de mesures a surtout été adopté par les provinces occidentales désireuses de protéger la production locale telles que le Hubei, le Shaanxi, le Sichuan, le Qinghai et tout particulièrement le Xinjiang.
- 9 Les gouvernements locaux mettaient en œuvre leur politique protectionniste grâce à toutes sortes de mesures: blocages routiers, saisies de marchandises, taxes *ad hoc*, frais de dossier, normes techniques partiales, paperasseries<sup>8</sup>. Les entreprises extérieures étaient confrontées à d'énormes difficultés, que ce soit pour l'achat de locaux, de matériel ou de terrain, ou pour l'obtention de financement. Elles pouvaient être victimes du vol pur et simple des marchandises ou des véhicules servant à leur transport. Les interdictions de vente de certains produits importés étaient courantes, parallèlement à la promotion des productions locales et à leur distribution par le biais de financements préférentiels.
- 10 La situation devint si préoccupante qu'en novembre 1990, le Conseil d'Etat et le comité central du PCC durent appeler de façon répétée au démantèlement des entraves

« verticales » et « horizontales » au commerce, à la spécialisation régionale et à la mobilité des facteurs, prônés par les réformes.

Les origines du protectionnisme

- 11 Le protectionnisme local s'explique par deux facteurs structurels<sup>9</sup>: d'une part, la décentralisation, lancée en 1980 a accru la responsabilité financière des provinces sans toutefois leur conférer plus de ressources et, d'autre part, les régions les moins développées ont poursuivi une politique d'industrialisation par substitution aux importations, pour verser moins d'argent aux provinces côtières.
- 12 La généralisation du protectionnisme a été interprétée comme la manifestation d'insuffisances graves du programme de réforme<sup>10</sup>. Les distorsions de prix existaient bien avant 1978 (et étaient sûrement d'une ampleur supérieure), mais elles étaient compensées par la politique budgétaire redistributive du gouvernement central. Celui-ci taxait les régions industrialisées et reversait une partie de leurs profits aux provinces productrices de matières premières sous forme de subventions fiscales. En effet, en dépit des augmentations du prix d'achat des matières premières, notamment agricoles, le système de prix au début des réformes avantage nettement l'industrie au détriment de l'agriculture, créant ainsi un phénomène de « ciseaux entre prix agricoles et prix industriels ». Les provinces productrices de matières premières (agricoles ou énergétiques) sont perdantes, souffrant à la fois de la dépréciation des prix des produits qu'elles vendent et des prix élevés des biens transformés qu'elles achètent. De l'autre côté, les provinces spécialisées dans l'industrie légère profitent doublement de l'effet ciseaux : elles achètent leurs intrants à bas prix et vendent cher les biens transformés. L'extraction d'un surplus financier agricole à l'échelle nationale pour assurer le financement d'un processus rapide d'industrialisation constituait un élément clé de la stratégie de développement d'avant les réformes.
- 13 Le système de livraison obligatoire (*tonggou*) pour les biens stratégiques (céréales, énergie...) maintenait des prix artificiellement bas par rapport aux produits industriels. Les paysans n'auraient jamais accepté de vendre leurs productions à l'Etat si les marchés libres avaient été autorisés<sup>11</sup>. Avant 1978 et jusqu'à encore récemment, les produits agricoles étaient divisés en trois catégories. La première incluait les céréales, le coton, les oléagineux et des herbes médicinales. La deuxième recouvrait la plupart des intrants utilisés par l'industrie agro-alimentaire comme la viande, les œufs, les légumes ou les fruits. Contrairement à la troisième catégorie qui regroupait les autres produits agricoles, les deux premières étaient soumises à un système de quota, dans le cadre duquel l'Etat exigeait qu'une partie de la production lui soit cédée à un prix fixe, déprécié. L'irrationalité de ce système de prix induisait un transfert des profits des régions productrices de matières premières (dans le centre et l'ouest du pays) vers les provinces manufacturières de la côte.
- 14 La réforme du système fiscal en 1980 met un terme à la redistribution en direction des provinces désavantagées ; et la mise en œuvre de la politique de « séparation des foyers fiscaux » amplifie le sentiment d'injustice éprouvé par les provinces enclavées. La décentralisation rend chaque province responsable de la gestion de ses dépenses sur la base de ses revenus locaux. Comme ceux-ci proviennent pour une large part des profits industriels, les provinces deviennent très sensibles aux prix relatifs industrie-agriculture. Alors que les régions côtières profitent toujours de l'effet des ciseaux de prix, les provinces intérieures productrices de matières premières souffrent de ces distorsions,

sans que le gouvernement central ne puisse les compenser en raison de la baisse de ses recettes.

- 15 Les régions fiscalement désavantagées ont donc utilisé les nouveaux pouvoirs obtenus par la décentralisation pour s'engager dans des politiques d'industrialisation et ont eu recours au protectionnisme pour limiter les importations de biens de consommation en provenance de la côte et faciliter le développement des industries naissantes à l'abri de la concurrence extérieure. Chaque juridiction ayant à cœur de développer sa base industrielle et de conserver ses ressources propres, tous les types d'industries étaient représentés dans chaque province. Ainsi des usines de réfrigérateurs, de téléviseurs et d'autres équipements électroménagers existaient dans presque chaque province, conduisant à des exploitations de taille souvent sous-optimale, donc peu compétitives, notamment en période de récession. L'industrialisation des provinces s'est faite à l'encontre du principe de l'avantage comparatif.
- 16 Le gouvernement central n'est pas parvenu à gérer les comportements protectionnistes des provinces. La politique préférentielle engagée par les autorités centrales ainsi que les motivations propres des responsables provinciaux ont amplifié le phénomène : « les gouvernements provinciaux ont mis en place la politique de *geben qiancheng* (chacun poursuit sa propre course) ou *gexian shentong* (chacun montre ses prouesses spécifiques), ce qui a abouti à une situation de *gezi weizheng* (chacun agit consciemment sans égard pour l'intérêt général) »<sup>12</sup>. L'absence de coordination entre les gouvernements provinciaux a entraîné non seulement une duplication des activités, mais aussi la mise en œuvre de politiques préférentielles locales et de mesures de protection. Les conflits sont devenus inévitables entre des provinces aux structures industrielles identiques, luttant pour obtenir leurs intrants et conquérir des marchés.
- 17 Une autre source du protectionnisme – s'ajoutant aux distorsions de prix et à la réforme fiscale – se trouve dans le biais flagrant de la politique de développement privilégiant les régions côtières. Le pouvoir central a donné la priorité en termes d'investissements à la côte et a facilité le développement rapide de l'Est en l'autorisant à conserver une plus grande part des recettes en devises et à créer de nouveaux instruments financiers. Ce favoritisme a amplifié l'écart entre l'Est et l'Ouest, en augmentant la compétitivité des régions côtières.
- 18 Les conflits ont accompagné les fluctuations macro-économiques mal contrôlées. En période de croissance (1985-1988), les industries côtières ont acheté massivement les intrants nécessaires, provoquant une hausse des prix des matières premières telle, que les producteurs moins efficaces des régions intérieures ne pouvaient plus payer leurs intrants. À l'opposé, en période de récession (1989-1990), l'intérieur du pays s'est vu inondé par les productions manufacturières de l'Est. Ainsi, les conflits inter-régionaux pour les ressources en période d'expansion ont été suivis par des restrictions aux importations en période de récession.
- 19 Les conflits ont été rendus possibles par l'absence de législation interdisant les barrières commerciales inter-provinciales. Plusieurs réglementations et lois ont été promulguées par le Conseil d'Etat entre 1980 et 1990, mais elles ne revêtaient pas un caractère prioritaire et figuraient dans des textes fourre-tout.
- 20 Le protectionnisme des autorités provinciales vis-à-vis des biens du reste du pays répond à une double stratégie : préserver la stabilité socio-économique et maximiser les recettes fiscales. Les barrières au commerce inter-provincial ont pour but de limiter les

conséquences sociales, économiques et politiques défavorables des réformes (licenciements, faillites des entreprises locales, déclin des profits)<sup>13</sup>. Le protectionnisme local émerge dans un contexte de forte autonomie fiscale des autorités locales, de chômage élevé, où le secteur public représente une part importante des débouchés et où prédominent les industries à forte intensité en main-d'œuvre.

Les politiques régionales depuis le début des années 1990 La réponse de Pékin aux régionalismes

- 21 Le pouvoir central a rapidement pris en considération le danger que représentaient les forces centrifuges du régionalisme et clairement critiqué les politiques d'industrialisation par substitution aux importations aboutissant à la multiplication spatiale d'entreprises sous-optimales<sup>14</sup>. Dès 1990, Li Peng et Zhou Jiahua, président de la Commission du Plan, soulignaient les méfaits du protectionnisme régional et annonçaient des mesures d'urgence pour lutter contre le chaos engendré par le régionalisme. Mais de fait, le pouvoir central dut se limiter à des menaces verbales et à des mutations de dirigeants provinciaux. Il a été contraint d'admettre que l'émergence des régionalismes, même si elle mettait en danger l'unité du pays, était indissociable de l'ouverture et des réformes dont l'approfondissement était vital pour la survie politique du Parti.
- 22 Les quelques mesures concrètes du centre pour décourager les pratiques protectionnistes n'ont pas réussi à faire entendre raison aux autorités provinciales<sup>15</sup>. Elles ont été ciblées, sur des cas particuliers. Ainsi, suite aux conflits sur l'approvisionnement en cocons de soie entre le Zhejiang et le Jiangsu, les autorités provinciales du Zhejiang furent critiquées, condamnées à payer une amende et contraintes à une autocritique.

Les prix des céréales maintenus artificiellement bas pénalisaient les régions agricoles



© Imaginechina

- 23 Toutefois, certaines évolutions ont permis de répondre en partie aux causes premières des conflits. L'impatience des provinces intérieures de bénéficier elles aussi des réformes, a finalement été entendue au début des années 1990 avec la remise en cause de la priorité



du développement côtier et du modèle de diffusion du développement économique sur lequel se basaient les sixième et septième plans quinquennaux (1981-1985 et 1986-1990)<sup>16</sup>. Les autorités centrales s'attachent à promouvoir l'équité régionale et donc à favoriser le développement de l'intérieur du pays parallèlement à celui de la côte. La réforme du système de subvention du commerce extérieur initiée en 1991 réduit les mesures favorisant les zones économiques spéciales et les villes côtières. Les subventions sont abolies et le système de rétention des devises est harmonisé. Cette politique de traitement plus égalitaire des différentes provinces favorise l'essor du commerce directement géré par les provinces intérieures.

- 24 Le huitième plan quinquennal (1991-1995) abandonne la régionalisation tripartite (côte, centre et ouest) du septième plan pour formuler les priorités en termes de secteurs. En fait, il donne la priorité à l'agriculture et à l'énergie, secteurs de spécialisation des provinces intérieures. L'approfondissement des réformes, notamment la décision adoptée par la troisième session plénière du comité central en novembre 1993 de promouvoir un « développement régional équilibré », et la réduction des distorsions de prix défavorables aux producteurs de matières premières, réduisent les motivations protectionnistes des provinces qui se sentaient lésées.
- 25 Le neuvième plan quinquennal (1996-2000) continue dans cette voie, en donnant la priorité à la lutte contre les disparités régionales sur la base d'importants investissements dans les infrastructures, à la coopération entre les provinces côtières et intérieures, et à la promotion des investissements directs étrangers (IDE) et du commerce dans l'Ouest du pays. Depuis les années 1990, les autorités centrales ont multiplié les appels à la coopération entre les provinces et a promu la création de zones multi-régionales de coopération économique. Les objectifs sont, entre autres, la coordination des politiques de développement régional et le développement de liens inter-frontaliers. Mais il semble qu'en dépit de la multiplication de ces zones de coopération, les véritables réalisations soient rares en raison de l'absence de volonté des gouvernements provinciaux de soumettre leurs intérêts propres de court terme à ceux de long terme de la région ou du pays.
- 26 La réforme fiscale introduite au début de l'année 1994 a permis de recentraliser une partie des recettes fiscales et donc de renforcer le pouvoir de Pékin. Mais elle n'a pas totalement éliminé la possibilité pour les gouvernements locaux d'augmenter leurs revenus en intervenant sur le volume des ventes locales. Le nouveau système fiscal ne coupe pas le lien entre les recettes fiscales du gouvernement et la santé des entreprises locales. Ainsi, il ne dissuade pas le recours aux mesures protectionnistes puisqu'elles peuvent protéger l'assiette des rentrées fiscales. La réforme des prix est par ailleurs encore inachevée de sorte que les gouvernements locaux ont toujours tendance à privilégier les investissements dans les industries légères de transformation, au détriment de la logique des avantages comparatifs et du développement national à long terme.

#### La situation actuelle

- 27 Les « guerres » économiques entre provinces du type de celles de la fin des années 1980 ont disparu, mais l'intégration du marché intérieur est toujours entravée en raison du double rôle joué par les autorités locales, à la fois régulateurs et acteurs de l'activité économique. Les gouvernements locaux non seulement possèdent, mais aussi financent et réglementent les entreprises. Leurs objectifs sont en conséquence complexes et parfois contradictoires. La recherche du profit de l'entreprise selon les lois du marché se double



de l'objectif de maximisation de l'emploi, de la croissance de la région et aussi des recettes fiscales locales. Les gouvernements locaux ont autorité à la fois sur la production, la distribution, la taxation, les subventions... Ils sont donc à même de recourir à des mesures protectionnistes pour assurer le développement de leurs entreprises à l'abri de la concurrence extérieure.

- 28 D'après Barry Naughton<sup>17</sup>, plusieurs facteurs ont réduit l'intérêt du recours au protectionnisme. L'amélioration des infrastructures de transport, la réduction des distorsions du système de prix, de même que le rééquilibrage de l'offre et de la demande de matières premières<sup>18</sup> ont affaibli les incitations à l'intervention des gouvernements locaux dans l'activité économique. Les politiques interventionnistes sont d'ailleurs devenues plus difficiles avec la complexification de l'économie. La multiplication des réseaux de distribution a rendu l'intervention gouvernementale moins efficace. Barry Naughton affirme aussi que les efforts du Premier ministre Zhu Rongji pour réorganiser et imposer une contrainte budgétaire dure sur le système bancaire d'Etat, ont distendu le lien étroit qui existait entre les autorités et les banques locales. L'accent mis par le gouvernement central sur la nécessaire augmentation des recettes budgétaires a rendu plus coûteuses et plus difficiles les pratiques de soutien des entreprises locales par des exemptions fiscales ou des subventions cachées. Enfin, les interventions sont moins nécessaires depuis l'abandon de la politique nationale de défense systématique de l'emploi en 1996.
- 29 Pour autant, les protectionnismes locaux n'ont pas disparu<sup>19</sup>. Les méthodes utilisées incluent l'imposition de procédures, de normes techniques et qualitatives plus exigeantes sur les biens importés que sur les biens locaux, l'accès préférentiel des entreprises locales au système bancaire ou le traitement partial en défaveur des entreprises extérieures lors du règlement judiciaire des conflits. La presse internationale se fait régulièrement l'écho de pratiques protectionnistes<sup>20</sup>. Le soutien du gouvernement municipal à Shanghai Volkswagen, co-entreprise entre Volkswagen et Shanghai Automotive Industrial Corp., a valeur d'exemple : le modèle Santana de la co-entreprise a été retenu par la municipalité pour constituer les flottes de taxi. Par ailleurs, elle a imposé des frais additionnels d'immatriculation et de taxes à la vente sur les voitures en dehors de Shanghai qui en moyenne rajoutaient 10 % au prix d'achat final. Dans le Jiangxi, les taxes supplémentaires appliquées par les autorités provinciales se montaient à 15 %. Le surcoût s'élevait pour le modèle Sanjiang de Renault – produit par une co-entreprise entre China Aerospace et Renault, basée à Xiaogan dans le Hubei – à 70 000 yuans (8 500 dollars américains) par voiture et est à l'origine du retrait de la marque de Chine à la fin des années 1990.
- 30 Les efforts actuels de restructuration (notamment la fermeture d'entreprises dans les secteurs d'offre pléthorique tels le textile, l'extraction de charbon ou la fabrication de bière), s'ils dessinent un mouvement favorable à l'intégration, à la spécialisation régionale et à la recherche des avantages comparatifs, ont un impact pour l'instant difficilement quantifiable. D'ailleurs si le gouvernement central affiche son engagement dans la rationalisation des productions mises en place à la fin des années 1980, la politique industrielle du neuvième plan a maladroitement favorisé une énième vague de duplication. Ce plan a en effet identifié une liste d'industries piliers caractérisées par des élasticités au revenu élevées, un fort contenu technologique et un potentiel de diffusion du développement économique. Ce sont notamment le matériel de transport (automobile et moto), l'électronique, la pétrochimie, les machines, la métallurgie et les matériaux de construction. Le gouvernement central a encouragé les provinces à élaborer leurs propres

plans d'investissement et de production sur la base des spécificités locales et des rentabilités futures. Le résultat logique a été l'engagement d'investissements massifs des provinces dans la plupart de ces secteurs. La surcapacité et la surproduction pour ces produits ont engendré une concurrence féroce et une chute des prix désastreuse, notamment pour les provinces ayant développé ces secteurs sans considération pour leurs avantages comparatifs.

- 31 Le protectionnisme local et les entraves à l'unification économique du marché national restent d'actualité comme l'attestent la multiplication des déclarations, règlements et études sur ces sujets depuis 2000. Au cours de la session annuelle de l'Assemblée populaire nationale (APN) de mars 2000, Wang Zhongfu, le ministre de l'Industrie et du Commerce, a déclaré que les monopoles administratifs, les contrats commerciaux imposés et les entraves au marché sont devenus « un cancer dans le marché chinois »<sup>21</sup>. En avril 2001, le Conseil d'Etat a émis une directive interdisant les barrières régionales<sup>22</sup>.

#### Interdictions formulées dans une directive du Conseil d'Etat d'avril 2001

- Forcer des entreprises ou des individus à utiliser uniquement des produits ou services locaux.
- Imposer des droits de douane sur les routes, dans les gares, ports et aéroports, aux frontières pour empêcher l'entrée des produits extérieurs.
- Introduire des discriminations dans le système de prix.
- Imposer des discriminations dans les techniques et critères de jugement pour les produits extérieurs.
- Introduire des discriminations dans l'attribution de permis d'entrée sur le marché local.
- Effectuer des discriminations dans le cadre des appels d'offre ou imposer des discriminations sur les investissements des entreprises extérieures.

Source : State Council No. 303 Order, Stipulation of the State Council to Forbid Regional Blockade in Market Economic Activities, 2001.

- 32 Ce règlement de 2001 n'a été publié qu'en langue chinoise, sans paraître dans les journaux en langue anglaise qui couvrent habituellement la politique économique, une pratique qui détonne avec l'écho donné traditionnellement aux autres directives. Ce règlement comprend 28 articles et a pour objectifs l'établissement d'un système unifié, équitable, normal du marché, la suppression des protections locales et la sauvegarde de l'ordre économique du marché d'économie socialiste. L'encadré ci-contre reprend les interdictions clairement formulées. Les mesures annoncées en cas de non-respect de ces dispositions sont la mise à pied des fonctionnaires ainsi que des peines de prison.
- 33 Une étude récente sur le fractionnement du marché national est celle du Development Research Center (Conseil d'Etat) qui a mené en 2003 une enquête auprès d'universitaires, d'entrepreneurs et d'officiels pour évaluer l'importance des entraves pesant sur l'activité économique dans les différentes provinces<sup>23</sup>. Les résultats mettent en évidence que les secteurs du tabac, des boissons alcoolisées et de l'automobile sont les plus touchés en raison de leur rentabilité élevée, de leur fiscalisation forte et de leur organisation monopolistique. Parmi les principales entraves dénoncées par les personnes interrogées figurent la discrimination à l'embauche favorisant les locaux, les difficultés des migrants pour scolariser leurs enfants, le biais local dans le traitement judiciaire des conflits, le traitement préférentiel accordé aux entreprises locales dans le cadre des appels d'offre publics.

L'évolution des intensités commerciales entre 1987 et 1997

- 34 Alors qu'il existe de nombreuses analyses sur les freins existant au processus d'intégration nationale, que ce soient les entraves naturelles et culturelles ou les barrières politiques élaborées par les gouvernements locaux, les études sur le degré d'intégration du marché intérieur chinois ont toujours buté sur l'absence de données. Jusqu'à présent, les chercheurs ont dû se contenter de données sur les transports, sur la structure sectorielle de production industrielle, de données de prix agrégés ou ont tenté de faire des déductions à partir de données sur le commerce. La plupart des études ont par ailleurs une portée limitée dont les conclusions ne sont pas vraiment généralisables dans la mesure où elles sont restreintes à une région donnée de la Chine ou à une période de temps définie. L'objectif de la dernière section de cet article est de combler ce vide en étudiant l'intégration économique des provinces chinoises à partir de données commerciales extraites des tableaux entrées-sorties (TES) établis par les provinces entre 1987 et 1997<sup>24</sup>.
- 35 Dans chaque province, les biens ont trois provenances potentielles : la production locale (ou intra-provinciale), l'importation de biens produits dans une autre province (importation inter-provinciale) et l'importation internationale. La politique de réforme a été suivie de l'augmentation rapide des taux d'ouverture internationale ainsi que par la croissance des importations. Cette hausse de la proportion importée des biens consommés liée à la réduction des entraves au commerce international implique la baisse de la part de l'une et/ou l'autre des deux autres sources. Dans la mesure où les réformes économiques ont promu l'intégration du marché intérieur chinois parallèlement à l'ouverture internationale, on s'attendrait à ce que les importations se substituent dans une plus grande mesure aux biens produits localement qu'aux approvisionnements venant du reste du pays. Mais l'analyse statistique des données de flux commerciaux des provinces entre 1987 et 1997 ne confirme pas cette hypothèse.
- 36 Comme le souligne Barry Naughton sur la base des données de 1987 et 1992<sup>25</sup>, les échanges inter-provinciaux sont très importants, qu'ils soient mesurés relativement au PIB ou au commerce extérieur. Ce constat infirme l'image d'un marché chinois constitué d'une juxtaposition de provinces autarciques comme celle présentée par Audrey Donnithorne au début des années 1970<sup>26</sup>. Les taux d'exportation et d'importation vis-à-vis du reste du pays s'élèvent en moyenne à 50 % du PIB provincial. Par comparaison, les ratios moyens exportation et importation internationaux sur PIB national sont respectivement de 16 % et 8 % sur la période 1987-1997. Le tableau 1 permet de comparer la participation aux commerces inter-provincial et international pour la zone côtière, la zone centrale et la zone occidentale.
- 37 Le commerce intérieur chinois apparaît proportionnellement plus élevé que le commerce au sein de l'Europe de l'Ouest, de l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain) ou de l'ASEAN. Les échanges intra-zone atteignent 18 % du PIB de l'Europe de l'Ouest en 1999, 5,6 % du PIB de l'ALENA en 1998, et 12 % du PIB de l'ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) en 1998<sup>27</sup>. À titre de comparaison, en 1997, le ratio commerce intra-Chine sur PIB s'élève en moyenne à 38 %. Les échanges inter-provinciaux comparés aux échanges internationaux sont donc très importants, ce qui pourrait infirmer la conception de provinces chinoises autarciques. Mais entre 1992 et 1997, ils sont en déclin tandis que les échanges intra-provinciaux progressent.
- 38 Entre 1987 et 1997, l'importance des échanges inter-provinciaux a fortement décliné, tandis que les échanges internationaux connaissaient une progression rapide. Si le taux d'exportation inter-provincial moyen était en moyenne huit fois plus élevé que le taux

d'exportation international moyen en 1987, le rapport n'était en 1997 plus que de 1,5. On observe la même tendance à la baisse du rapport entre le commerce inter-provincial et international pour les importations. Un mouvement de fragmentation du marché intérieur chinois tel que le suggère Alwyn Young semble ainsi se confirmer<sup>28</sup>. Le commerce inter-provincial en Chine, s'il augmente en valeur, connaît une baisse significative en pourcentage du PIB entre 1987 et 1997, notamment depuis 1992. Entre 1987 et 1997, le commerce inter-provincial augmente moins vite que le PIB, alors que les taux d'ouverture internationale font plus que doubler. Si les échanges inter-provinciaux en valeur ont globalement augmenté de 5 % entre 1987 et 1997, les importations et exportations internationales se sont accrues de 13 % et 25 % respectivement : une plus grande part du commerce des provinces s'établit avec les partenaires étrangers.

Tableau 1: Evolution de l'ouverture commerciale intérieure et internationale

Taux en pourcentage par rapport au PIB provincial

Année	Taux d'exportation international			Taux d'exportation inter-provincial			Taux d'importation international			Taux d'importation inter-provincial		
	1987	1992	1997	1987	1992	1997	1987	1992	1997	1987	1992	1997
Moyenne simple	10,3	13,8	22,8	46,7	44,9	33,0	3,5	9,2	15,1	53,7	48,9	38,1
Côte	15,0	18,8	37,1	54,4	52,0	37,1	5,4	12,6	24,9	61,4	55,4	45,7
Intérieur	5,5	7,7	5,5	44,3	45,2	31,2	1,2	4,7	2,7	48,8	50,1	32,5
Ouest	3,8	3,5	3,8	26,3	19,2	22,8	1,2	3,0	2,6	37,6	23,9	23,0

Sources: Tableaux entrées-sorties et *China Statistical Yearbooks* publiés par le Bureau national des statistiques de Chine (Pékin).

- 39 Toutefois, le principal partenaire des provinces chinoises en 1997 reste les autres provinces. Mais la situation est très hétérogène, en termes d'évolution et de niveau. Alors que les provinces côtières, notamment au cours des années 1990, se distinguent par un déclin rapide du ratio échanges inter-provinciaux sur le PIB en parallèle à une croissance quasi symétrique de leurs échanges internationaux, les autres provinces connaissent un tassement moindre de leur ouverture inter-provinciale et surtout ne profitent pas d'une hausse de leur taux d'ouverture internationale. Les provinces côtières apparaissent comme les plus intégrées non seulement avec le reste de la Chine, mais aussi avec l'étranger. En 1997, le taux d'exportation internationale moyen des provinces côtières a rattrapé le niveau du taux d'exportation inter-provinciale à 37 % du PIB. Les provinces intérieures ont des échanges intérieurs et internationaux d'intensité plus faible (30 % et 5 % respectivement en 1997). Les provinces de l'Ouest du pays ferment la marche en matière d'intégration : leurs échanges internationaux sont quasi marginaux (3 %) et leur taux d'ouverture inter-provinciale est moitié moindre que celui de la côte (25 %).
- 40 Un trait est commun à l'ensemble des régions chinoises ; il s'agit du recul progressif de l'ouverture inter-provinciale entre 1987 et 1997. La question est dès lors de savoir s'il correspond à une réorientation efficace des échanges en lien avec l'internationalisation ou si, au contraire, il peut être interprété comme un mouvement de désintégration. La baisse du commerce intérieur au sein des zones côtière et intérieure s'est principalement produite entre 1992 et 1997, ce qui pourrait apparaître cohérent avec la chronologie des réformes et refléter leur ouverture aux échanges internationaux (particulièrement rapide depuis 1992). Le dynamisme des échanges inter-provinciaux est soumis à une double force ; tout d'abord la libéralisation économique devrait favoriser les échanges entre les provinces, en comparaison avec l'ère des échanges planifiés et de la politique

d'autosuffisance. Ensuite, la politique d'ouverture internationale (non plus limitée à la côte, mais accélérée et élargie à l'ensemble des provinces) devrait induire une intensification des relations avec l'étranger qui semble s'opérer au détriment du commerce intérieur (intra- et inter-provincial). Un phénomène de substitution entre commerce international et inter-provincial semble bien s'être instauré notamment depuis 1992. La prédominance du commerce inter-provincial sur le commerce international apparaît ainsi toute relative et surtout temporaire. La politique d'ouverture au commerce mondial des provinces chinoises est récente et suit plusieurs décennies de fermeture quasi-totale et donc de nécessaire approvisionnement interne. Le rééquilibrage des échanges n'en est donc qu'à son tout début. Les provinces chinoises sont encore fortement protégées du marché mondial comme le confirment les difficiles négociations sur l'entrée de la Chine dans l'OMC. On ne pourra véritablement conclure sur l'importance des échanges inter-provinciaux relativement aux échanges internationaux, et donc sur la réelle intégration commerciale des provinces chinoises, qu'avec une plus large libéralisation des échanges internationaux.

- 41 En outre, la conception de la Chine comme un ensemble de provinces cellulaires ne peut être écartée qu'en comparant la part de la production consommée localement à celle de la production échangée avec les autres provinces. La mise en parallèle du commerce inter-provincial avec le commerce international ne suffit pas, il convient de comparer l'ampleur et l'évolution des échanges inter-provinciaux avec celles des échanges intra-provinciaux. Le tableau 2 fournit la décomposition des dépenses entre les trois provenances potentielles des biens : internationale, inter-provinciale et intra-provinciale. Les dépenses d'une province sont calculées comme la somme de la production et des importations diminuée des exportations. Les importations et exportations totales incluent le commerce avec le reste de la Chine et le commerce international. Logiquement, les provinces intérieures et occidentales apparaissent comme les plus autarciques : 80 % de leurs dépenses se portent sur des biens locaux, contre 20 % environ sur les produits en provenance du reste du pays et une part marginale pour les produits étrangers. À l'inverse, les provinces côtières apparaissent comme les plus extraverties à la fois vis-à-vis du reste du pays et des marchés internationaux.
- 42 En ce qui concerne l'évolution dans le temps, entre 1987 et 1997, on observe une baisse du commerce inter-provincial en parallèle avec une hausse du commerce intra-provincial et international pour les trois groupes de provinces. Des différences apparaissent néanmoins entre ces groupes pour les sous-périodes 1987-1992 et 1992-1997. Dans les provinces de l'Ouest, le recul de la part des biens inter-provinciaux dans la consommation s'est principalement produit avant 1992, en lien sans doute avec les conflits commerciaux (remplacement par des biens locaux). Par la suite, on observe une relative stabilisation entre 1992 et 1997, à un niveau très bas, autour de 17-19 %. Dans les provinces côtières, la baisse de la part des produits en provenance du reste du pays est également forte avant 1992, mais elle se poursuit, en raison cette fois de l'effet de substitution des importations internationales : le repli de 27,7 à 22,1 % de la part des biens domestiques correspond à une hausse de 6,3 à 12,1 % de la part des biens étrangers, sans changement de la part des biens locaux. Dans les provinces intérieures, la baisse de l'approvisionnement inter-provincial s'est également produite sous le double effet de substitution des produits internationaux et locaux. Il semble que ces provinces, face à l'essor rapide de la côte, se soient engagées au cours des années 1990 dans une promotion active des industries de

substitution aux importations à l'abri de la concurrence du reste du pays pour développer leur économie et soutenir l'emploi et la survie des entreprises publiques déficitaires<sup>29</sup>.

Tableau 2: Evolution de la composition des dépenses des provinces

Taux en pourcentage par rapport aux dépenses totales (dépenses totales = production - flux sortant + flux entrant)

	Biens locaux			Reste de la Chine			International		
Année	1987	1992	1997	1987	1992	1997	1987	1992	1997
Moyenne simple	64,3	68,0	71,0	33,5	27,0	20,8	2,2	5,1	8,2
Côte	60,8	66,0	65,8	36,1	27,7	22,1	3,2	6,3	12,1
Intérieur	67,1	66,4	80,5	32,1	30,7	18,0	0,8	2,8	1,5
Ouest	72,8	80,5	78,1	26,3	17,3	19,6	0,8	2,2	2,3

Sources : Tableaux entrées-sorties et *China Statistical Yearbooks* publiés par le Bureau national des statistiques de Chine (Pékin).

- 43 Il apparaît donc que la baisse d'intensité du commerce inter-provincial soit due à la fois à l'internationalisation et au développement des échanges intra-provinciaux (plus grande autarcie et autosuffisance des provinces). Cette simultanéité fait douter d'une réelle intégration du marché intérieur. En effet, la promotion par les réformes de l'ouverture interne parallèlement à l'ouverture internationale était motivée par la recherche de gains statiques et dynamiques. Ceux-ci devaient résulter de l'intensification de la concurrence, de la diffusion du progrès technologique et de la spécialisation productive en fonction des avantages comparatifs.
- 44 Les politiques de développement introverti d'avant les réformes ont conduit à des productions inefficaces et non compétitives qui négligeaient complètement les avantages comparatifs, les économies d'échelle et la spécialisation productive. En ce sens, à l'échelle d'une province, il est logique qu'avec l'ouverture au commerce mondial, les biens importés se substituent à la fois aux biens produits localement (commerce intra-provincial) et aux biens issus des autres provinces (commerce inter-provincial). On s'attend même à ce que la substitution se fasse davantage au détriment des biens locaux que des biens importés des autres provinces. En effet, la libéralisation de l'économie devrait promouvoir la concurrence entre les provinces. La réduction de la part des biens nationaux au profit des biens produits localement dans les dépenses de consommation des provinces chinoises entre 1987 et 1997 va à l'encontre de la logique de spécialisation régionale selon les avantages comparatifs et les économies d'échelle promue par les réformes. Les inquiétudes à l'égard de la fragmentation croissante du marché intérieur ne font que croître.

## NOTES

1. Banque mondiale, *China: Promoting growth with equity*, Country Economic Memorandum, The World Bank Group, Washington DC, 2003, p. 23.

2. Un choc asymétrique est un choc d'offre ou de demande, local ou général, dont les effets sont différenciés ou spécifiques à chaque région.
3. Ce problème est abordé par exemple dans M. H. Chang, « China's Future: Regionalism, Federation, or Disintegration », *Studies in Comparative Communism*, vol. 25 (3), septembre 1992, pp. 211-227. Se référer également à Alwyn Young, « The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, n° 4, novembre 2001, pp. 1091-1135 et à David S. G. Goodman et Gerald Segal (éd.), *China Deconstructs: Politics, Trade and Regionalism*, Londres, New York, Routledge, 1994.
4. Nous reprenons certains des résultats de notre thèse de doctorat : « Intégration ou fragmentation interne de l'économie chinoise », thèse en sciences économiques, préparée et soutenue au Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International (CERDI), Université d'Auvergne, 2003.
5. Barry Naughton, « How much can regional integration do to unify China's markets? », in Nicholas Hope, Dennis Yang and Mu Yang Li (éd.), *How far across the river? Chinese Policy Reform at the Millenium*, Stanford, Stanford University Press, 2003, pp. 204-232.
6. *Chinese Economic Studies*, édition spéciale sur le protectionnisme local en Chine, vol. 26, n° 5, 1993.
7. Zhang Xinohe, Lu Weiguo, Sun Keliang, Christopher Findlay et Andrew Watson, « The Wool War and the Cotton Chaos: Fibre Marketing in China », in Ross Garnaut, Guo Shutian et Ma Guonan (éd.), *The Third Revolution in the Chinese Countryside*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 1996.
8. Guo Rongxing, *Border Regional Economics*, Heidelberg, Physica-Verlag, 1996.
9. Pak K. Lee, « Local Economic Protectionism in China's Economic Reform », *Development Policy Review*, vol. 16, 1998, pp. 281-303.
10. Voir *Chinese Economic Studies*, vol. 26, n° 5, 1993.
11. Yuk-shing Cheng et Shu-ki Tsang, « The changing grain marketing system in China », *The China Quarterly*, 140, 1994, pp. 1081-1104.
12. Anjali Kumar, « China's Reform, Internal Trade and Marketing », *The Pacific Review*, vol. 7, n° 3, 1994, pp. 323-339.
13. Sandra Poncet, « Fragmented China. Measure and Determinants of Chinese Domestic Market Disintegration », *Review of International Economics*, à paraître.
14. Voir Dali L. Yang, *Beyond China, liberalisation and the regions*, Routledge, 1997, et *Chinese Economic Studies*, *op. cit.*, pour la liste des décrets du gouvernement.
15. Shaun Breslin, « Decentralisation, Globalisation and the "creation" of Trans-National Economic Regions in the People's Republic of China », *CSGR Working Paper 38/99*, University of Warwick, 1999.
16. La logique de ce modèle était de privilégier la côte orientale, la croissance se diffusant à terme aux provinces voisines et donc graduellement à l'ensemble du pays. Ce modèle de diffusion graduelle découle de la *ladder-step theory* ou *trickle down theory*.
17. Barry Naughton, « How much can regional integration do to unify China's markets? », *op. cit.*
18. L'abandon des politiques de développement centrées sur les secteurs intensifs en matières premières ainsi que la promotion des secteurs énergétique et agricole ont permis de réduire la demande et d'augmenter l'offre d'intrants de production.
19. Institute of Industrial Economics, *Zhongguo gongye fazhan baogao* (China's Industrial Development Report), Pékin, Jingji guanli chubanshe, 1998.



20. Voir, entre autres, Bruce Gilley, « Breaking Barriers », *Far Eastern Economic Review*, 12 juillet 2001, ou Trish Helliwell, « China's City Limits », *Far Eastern Economic Review*, 14 octobre 1999. Se référer également à « Chinese Walls », *Forbes Global*, du 11 décembre 2001.
21. *People's Daily*, 1er juillet 2000.
22. State Council No. 303 Order, *Stipulation of the State Council to Forbid Regional Blockade in Market Economic Activities*, 2001.
23. Li Shantong, Liu Yunzhong, Chen Bo, « Research on measures objects and degrees on local protection in Chinese domestic market - An analysis based on sample survey », Development Research Center of State Council, Pékin 2003.
24. Les données de flux inter-provinciaux sont rares et difficiles à obtenir. Les valeurs des « exportations » et « importations » des provinces avec le reste du pays sont calculées grâce aux tableaux entrées-sorties (TES) que les provinces chinoises sont censées établir tous les cinq ans. Ces tableaux dont l'existence est avérée au moins pour les années 1987, 1992 et 1997 ne sont pas publiés. Les données ont été obtenues pour 28 provinces en 1987 (le Qinghai et le Tibet manquent), 27 provinces en 1992 (la Mongolie intérieure, Hainan et le Tibet manquent), et 28 provinces en 1997 (Hainan et le Tibet manquent). Pour plus de détails, se référer à Sandra Poncet, « Measuring Chinese domestic and international integration », *China Economic Review*, vol. XIV, n°1, pp. 1-21.
25. Barry Naughton, « How much can regional integration do to unify China's markets? », *op. cit.*
26. Audrey Donnithorne, « China's Cellular Economy: Some Trends since the Cultural Revolution », *China Quarterly*, LII, pp. 605-619.
27. Le commerce intra-zone correspond à la valeur des échanges qui sont effectués entre membres de l'association rapporté au PIB total de la zone (somme des PIB des pays membres). Sources: EU-EUROSTAT/COMEXT et COMTRADE - IMF.
28. Alwyn Young, « The Razor's Edge », *op. cit.*
29. Se référer à Cécile Batisse et Sandra Poncet, « Protectionism and Industry localization in Chinese Provinces », *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, vol. 2 (2), 2004, pp. 133-154. Les auteurs montrent que les entraves aux échanges influencent non seulement la localisation des activités, mais surtout que leur impact s'est amplifié entre 1992 et 1997.

## RÉSUMÉS

Cet article analyse le degré d'intégration du marché intérieur chinois. Il retrace tout d'abord les étapes du développement des pratiques protectionnistes régionales depuis la fin des années 1980 et décrit la situation actuelle et les efforts des autorités centrales pour y mettre un terme. Il présente également les principaux facteurs structurels explicatifs du protectionnisme local. Enfin, ce travail étudie l'intégration économique des provinces chinoises à partir de données commerciales extraites des tableaux entrées-sorties (TES) établis par les provinces entre 1987 et 1997. Il met en évidence la baisse d'intensité du commerce inter-provincial, à la fois sous la pression de l'internationalisation et du développement des échanges intra-provinciaux. Cette

évolution qui correspond à une plus grande autarcie et autosuffisance des provinces va à l'encontre de la logique de spécialisation régionale selon les avantages comparatifs et les économies d'échelle promue par les réformes.